Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10773

22. 05. 98

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Ganseforth, Dietmar Schütz (Oldenburg), Wolfgang Behrendt, Friedhelm Julius Beucher, Lilo Blunck, Dr. Marliese Dobberthien, Ludwig Eich, Annette Faße, Elke Ferner, Günter Gloser, Günter Graf (Friesoythe), Angelika Graf (Rosenheim), Manfred Hampel, Dr. Liesel Hartenstein, Dr. Barbara Hendricks, Gerd Höfer, Lothar Ibrügger, Hans-Peter Kemper, Klaus Kirschner, Marianne Klappert, Horst Kubatschka, Eckart Kuhlwein, Werner Labsch, Klaus Lennartz, Christa Lörcher, Dr. Christine Lucyga, Winfried Mante, Dorle Marx, Ulrike Mascher, Ulrike Mehl, Herbert Meißner, Angelika Mertens, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Michael Müller (Düsseldorf), Jutta Müller (Völklingen), Dr. Edith Niehuis, Günter Oesinghaus, Otto Reschke, Bernd Reuter, Marlene Rupprecht, Dr. Hermann Scheer, Siegfried Scheffler, Dieter Schloten, Richard Schuhmann (Delitzsch), Brigitte Schulte (Hameln), Reinhard Schultz (Everswinkel), Dr. R. Werner Schuster, Angelica Schwall-Düren, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Wieland Sorge, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Dr. Bodo Teichmann, Jella Teuchner, Dr. Gerald Thalheim, Franz Thönnes, Uta Titze-Stecher, Wolfgang Weiermann, Dr. Norbert Wieczorek, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Berthold Wittich, Dr. Wolfgang Wodarg
— Drucksache 13/10459 —

Umsetzung der EWG-Altölrichtlinie von 1975 durch Novellierung der Altölverordnung

Die Richtlinie 75/439/EWG vom 16. Juni 1975 (Altölrichtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU, der Aufarbeitung des Altöls Vorrang vor der Verbrennung einzuräumen. Die deutsche Altölverordnung vom Oktober 1987 erfüllt diese Verpflichtung nicht. Da die Bundesrepublik Deutschland die EU-Richtlinie bis heute noch nicht umgesetzt hat, ist vor dem Europäischen Gerichtshof inzwischen eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Vertragsverletzung anhängig.

Der Bundesrat hat in einer Entschließung (BR-Drucksache 945/2/96) die Bundesregierung ebenfalls aufgefordert, die „Richtlinie 75/439/EWG umzusetzen, die den Vorrang der Behandlung von Altölen im Wege der Aufarbeitung festlegt" und dem Bundesrat bis zum Sommer 1997 eine entsprechende Novelle der Altölverordnung zuzuleiten. Diese Novelle liegt bis heute nicht vor.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 20. Mai 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat zu den ökologisch und ökonomisch komplexen Fragen der Entsorgung von Altöl bereits mehrfach Stellung genommen. Insbesondere wurde die Situation der Altölentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland ausführlich in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Ganseforth und andere – Drucksache 13/8584 – Die Aufarbeitung von Altöl und der ökologische Kreislauf des Öls – vom 25. September 1997 dargelegt. Das vorausgeschickt, beantwortet die Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie ist der Stand der Arbeiten an der Novellierung der Altölverordnung, und wann wird sie dem Deutschen Bundestag vorgelegt?

Im Rahmen der Novellierung der Altölverordnung vom 27. Oktober 1987 soll u. a. die Frage beantwortet werden, ob entsprechend § 6 i. V. m. § 5 KrW-/AbfG der stofflichen Verwertung oder der energetischen Verwertung der Vorrang einzuräumen ist. Ein Einvernehmen hierüber mit den beteiligten Kreisen steht noch aus. Um Klarheit zu schaffen, hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) u. a. umfangreiche Untersuchungen im Rahmen einer Ökobilanz-Studie in Auftrag gegeben, deren Abschluß im Spätsommer 1998 zu erwarten ist. Wann und mit welchen konkreten Inhalten die beabsichtigte Novelle dem Deutschen Bundestag vorgelegt werden kann, ist noch nicht beantwortbar.

2. Aus welchen Gründen wurde die seit 1975 vorliegende Richtlinie 75/439/EWG bislang noch nicht in deutsches Recht umgesetzt, und wie begründet die Bundesregierung, daß diese, zuletzt für das Jahr 1996 angekündigte Umsetzung, auch nach zwei Erinnerungsschreiben der Kommission noch immer nicht verwirklicht ist?

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat für die Bundesregierung im Klageverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen angeblicher Nichtumsetzung der EG-Altölrichtlinie die Auffassung vertreten und ausführlich dargelegt, daß mit der bestehenden Altölverordnung von 1987, den Regelungen im Abfallgesetz von 1986 (§§ 5 a, 5 b) und den Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes von 1994 die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Altölaufarbeitung geschaffen sind und damit die Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung in Deutschland bereits umgesetzt ist.

3. Hält die Bundesregierung den Vorwurf der Europäischen Kommission für begründet, die Bundesregierung verstoße gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie 87/191/EWG, indem sie dem Prinzip des Vorrangs der Aufarbeitung von Altölen vor andersartiger Verwertung nicht Rechnung trage, obwohl weder technische noch wirtschaftliche Sachzwänge hierfür bestünden?

Die Bundesregierung hält den Vorwurf nicht für begründet.

4. Welche Inhalte wird die novellierte Fassung der Altölverordnung haben, und wird insbesondere der Aufarbeitung und stofflichen Verwertung eindeutiger Vorrang vor der Verbrennung der Altöle eingeräumt, wie es die Kommission fordert?

   Ist beabsichtigt, das Wort „Vorrang" ausdrücklich in die Vorschrift aufzunehmen, und wenn nein, warum nicht?

Die beabsichtigte Novellierung der Altölverordnung dient in erster Linie der Anpassung an die mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geschaffenen neuen abfallrechtlichen Vorschriften. Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, wird derzeit in einer Ökobilanz-Studie untersucht, inwieweit einzelne Verwertungsverfahren als besser umweltverträglich einzustufen sind als andere. Parallel dazu werden die ökonomischen Auswirkungen untersucht. Damit werden die Entscheidungsgrundlagen verbessert, ob Verfahren, bei dem Basisöle bzw. Grundöle durch Raffinerieverfahren aus Altölen erzeugt werden, ein Vorrang eingeräumt werden soll und ob Sachzwänge existieren, die nach der EG-Altöl-Richtlinie die Umsetzung eines Vorranges beeinflussen können.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, unabhängig von den Arbeiten an der Novellierung der Altölverordnung, die Mineralölsteuerbefreiung für die Verbrennung von Altöl aufzuheben, um eine Lenkungswirkung zugunsten der Aufarbeitung zu erzielen?

Die Mineralölsteuerbefreiung setzt nach der geltenden Rechtslage, (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 Mineralölsteuergesetz) voraus, daß sie wegen der Beschaffenheit der Mineralöle, wegen der besonderen Umstände bei ihrer Verwertung oder aus Gründen der Abfallentsorgung gerechtfertigt erscheint. Die Bundesregierung hat bislang auch derartige steuerliche Instrumente alternativ zu einer Verordnungsregelung geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß eine Beendigung der Steuerbefreiung bei der Verbrennung von Altöl keine zielführende Maßnahme wäre, dabei fand Berücksichtigung, daß die meisten EU-Staaten die Verbrennung von Altöl ebenfalls steuerlich freistellen.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es sich bei der Gewährung der Steuerbefreiung beim Verbrennen von Altöl um eine Form der Subventionierung der Zementindustrie handelt, und wie begründet sie diese Steuerbefreiung?

Nein, die Bundesregierung teilt eine solche Auffassung nicht. Den betreffenden mineralölsteuerrechtlichen Regelungen fehlt jegliche auf einzelne Branchen oder Wirtschaftszweige bezogene subventionspolitische Zielvorstellung oder Zweckbestimmung. Die Befreiung dient in erster Linie der Entsorgungssicherheit von Altöl durch sowohl stoffliche als auch energetische Verwertungswege.

7. Ist der Bundesregierung bekannt, daß wegen des fehlenden Vorrangs der stofflichen vor der thermischen Verwertung die hochmodernen Altölaufarbeitungsfirmen wegen zu geringer Altölmengen nicht ausgelastet sind, und wie beurteilt sie diese Tatsache im Hinblick auf den drohenden Arbeitsplatzverlust bei den Altölaufarbeitungsfirmen?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr, daß es wegen des Offenhaltens der Umsetzung der Altölrichtlinie nur eine Frage der Zeit ist, bis sich das Problem in der Form löst, daß der Altölaufarbeitung wegen zu geringer Altölmengen die wirtschaftliche Basis entzogen wird und sie zusammenbricht?

Aufgrund der in den letzten Jahren bewirkten technischen Entwicklung im Bereich des Schmierstoffeinsatzes ist der Verbrauch an Schmierstoffen rückläufig. Dieser auch ökologisch gewollte veränderte Einsatz und Verbrauch von Schmierstoffen führt zu einem rückläufigen Aufkommen an sammelbaren Altölen. Dieser Trend wird sich fortsetzen, so daß die Altölmengen weiter sinken werden. Die Aufarbeitungsbetriebe haben nach eigenen Angaben kein Mengen-, sondern ein Preisproblem. Die Bundesregierung lehnt zur Lösung des Problems eine Kartellbildung ab.

Die Unternehmen der Zweitraffination erzeugen aus Altölen jedoch nicht nur sekundäre Schmierstoffe. Den größten Anteil nehmen auch gegenwärtig Heizöle für eine energetische Nutzung ein. Auf die spezifischen Eigenschaften und Vorteile gebrauchter Schmierstoffe wird in der Mehrzahl der aktuellen Verwertungsverfahren nicht genügend abgestellt. Steigende Anforderungen an die Qualität der Schmierstoffe werden die wirtschaftlichen Bedingungen der Unternehmen der Zweitraffination stärker beeinflussen als der Mengendurchsatz.

Das rückläufige Altölaufkommen wird mit Blick auf einen wirtschaftlichen Betrieb von Zweitraffinationsanlagen innovative technologische Entwicklungen initiieren, die die Produktion gut vermarktungsfähiger Erzeugnisse fördern.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Zukunft der Altölaufarbeitungsfirmen in der Bundesrepublik Deutschland, und sieht sie die Gefahr, daß die Aufarbeitungsbranche langsam vom deutschen Markt verschwindet, vor dem Hintergrund, daß in Deutschland der Anteil des verbrannten Öls mittlerweile bei 65,2 % liegt, während z. B. in Italien, wo die Steuerbefreiung für die Altölverbrennung nicht gewährt wird und dadurch 84,6 % des gesammelten Öls aufgearbeitet werden, die Ölrecyclingbranche gestützt wird?

Altöl wird in der Bundesrepublik Deutschland stofflich und energetisch verwertet. Das Mineralölaufkommen aus der Zweitraffination betrug nach Meldungen des Bundesamtes für Wirtschaft 1997 rund 220 000 t. Mit einem angenommenen Wirkungsgrad von 95 % haben die Unternehmen der Zweitraffination somit rund 231 000 t Altöl eingesetzt. Zusätzlich wurden im Sekundärrohstoffverwertungszentrum Schwarze Pumpe 13 000 t Altöl 1997 stofflich zu Methanol verwertet. Die Stahlindustrie hat 1997 ca. 19 500 t Altöl als Reduktionsmittel im Sinne einer stofflichen Verwertung eingesetzt.

In der Zementindustrie wurden 170 000 t energetisch verwertet. Schließlich wurden ca. 2 300 t vorrangig schadstoffbelasteter Altöle in Sonderabfallverbrennungsanlagen beseitigt.

Daraus ergibt sich, daß in Deutschland ca. 60,8 % der erfaßten Altöle stofflich verwertet werden. Der hohe Anteil der stofflichen Verwertung von Altöl in Zweitraffinationsanlagen demonstriert deren wirtschaftliche Bedeutung.

Der beklagte Altölmangel begründet sich aus dem insgesamt rückläufigen Aufkommen an Altöl und dem Verhältnis der verfügbaren Kapazitäten zur stofflichen und energetischen Verwertung von Altöl. Es kann davon ausgegangen werden, daß Vermeidungspotentiale für Schmierstoffe bei der Entwicklung von Maschinen und Motoren auch zukünftig ausgenutzt werden. Bei steigender Qualität der Schmierstoffe werden neue Aufarbeitungstechnologien für Altöle gefragt sein, die auch den Weiterbestand der Zweitraffinationsindustrie wirtschaftlich sichern können.

Zur Situation der Altölverwertung in Italien wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Ganseforth und andere – Drucksache 13/8584 – Die Aufarbeitung von Altöl und der ökologische Kreislauf des Öls – vom 25. September 1997 verwiesen.

10. Sieht die Bundesregierung einen Widerspruch darin, einerseits Europas modernste Altölrecycling-Anlage in Dollbergen bei der EXPO 2000 als besonders innovatives, zukunftsfähiges und umweltfreundliches Projekt vorzustellen, andererseits aber durch die fehlende Umsetzung der EWG-Altölrichtlinie die Zukunft dieser Firma zu gefährden?

Wie in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die EG-Altölrichtlinie bereits umgesetzt ist. Der hohe Anteil der stofflichen Verwertung von Altöl in Deutschland unterstreicht dies.

Das technologische Konzept der Mineralöl-Raffinerie Dollbergen GmbH wurde vor dem Hintergrund der in Deutschland geltenden Altölregelungen entwickelt. Auch dies verdeutlicht nachhaltig, daß mit diesen Vorgaben die Ziele der Altölrichtlinie umgesetzt wurden.

11. Welche Erkenntnisse besitzt die Bundesregierung über die Öko-Bilanz der beiden derzeit konkurrierenden Verwendungen von Altöl, der stofflichen Verwendung und der thermischen Verwendung?

12. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus der von der niedersächsischen Landesregierung im Sommer 1997 vorgelegten Untersuchung, nach der die stoffliche Verwendung eine deutlich bessere Öko-Bilanz aufweist?

Der Bundesregierung ist die ökobilanzielle Bewertung der Altölaufbereitung bei der Mineralöl-Raffinerie Dollbergen im Vergleich zur energetischen Verwertung von Altöl in der Zement-

industrie durch das Institut für Ökologie und Politik – Ökopol – bekannt.

Ein signifikanter ökologischer Vorteil eines der untersuchten Verwertungsverfahren – Aufarbeitung zur Grundölerzeugung einerseits und energetische Verwertung in der Zementindustrie andererseits – ist hieraus allerdings nicht erkennbar. Gleichwohl ziehen die Verfechter der stofflichen ebenso wie die der energetischen Verwertung für sich jeweils positive Schlußfolgerungen, je nach Randbedingungen und Vergleichsszenario. Die Bundesregierung hat deshalb bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zur gleichen Thematik aus September 1997 darauf hingewiesen, daß sie diese Studie nicht zur Grundlage einer Entscheidung über den eventuellen Vorrang einer Verwertungsart machen kann, da Teilaussagen des Gutachtens umstritten bzw. nicht vollständig sind. Daher wurde die o. a. umfassendere Ökobilanz-Studie vom BMU in Auftrag gegeben.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß bei Vorliegen einer günstigen Öko-Bilanz die stoffliche Verwendung nach den Kriterien des nachhaltigen Wirtschaftens, der Ressourcenschonung und auch nach Maßgabe des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes grundsätzlichen Vorrang vor der Verbrennung genießen muß?

Nach § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG kann die Bundesregierung unter Berücksichtigung der in § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG genannten Kriterien den Vorrang der stofflichen oder energetischen Verwertung in einer Rechtsverordnung bestimmen. Die Erkenntnisse über signifikante ökologische Vorteile eines Verwertungsverfahrens gegenüber anderen Verfahren ist erste Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung dieser Ermächtigung. Entsprechend den Vorgaben des KrW-/AbfG (§ 5 Abs. 4) bleiben allerdings insoweit wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333